

- ♦ SASHALMI ENDRE: Az állam- és jogelmélet oroszországi kezdetei Feofán Prokopovics (1681–1736) műveinek tükrében I.
- ♦ JUHÁSZ ÁGNES: A tartási jogviszonyok módosítása
- ♦ MOLNÁR JUDIT: Az osztrák és a magyar fizetési meghagyásos eljárás: közös út - közös cél?
- ♦ HORVÁTH SZILVIA: Populizmus és demokráciák: A kortárs demokrácia válsága és a klasszikus alapú politikai gondolkodás lehetőségei
- ♦ KEVEVÁRI ISTVÁN: A politika és barátság fogalmainak elméleti összefüggései egykor és ma
- ♦ ALBERT ANDRÁS: Az erdélyi vallásszabadság és a 16–17. századi Európa
- ♦ FELEDY BALÁZS: Zórád Ernőről, a rajz és az élet szerelmeséről
- ♦ SIKLÓSI IVÁN: Nemlétező és érvénytelen szerződések a római jogban a Gai. 3, 176 tükrében
- ♦ NÉMETH GABRIELLA: Az online általános szerződési feltételek normahatásának dilemmái
- ♦ MOLNÁR ANDRÁS: Recenzió Deli Gergely: Az eleven jog fájáról című művéről
- ♦ PETHŐ ANDRÁS: A jog az orvosi szakma minimuma – Recenzió
- ♦ BARTHA ILDIKÓ-LOVAS DÓRA: Pénzügyi politika és szabályozás dimenziói az Európai Unióban
- ♦ KOVÁCS GÁBOR: Rendészettan – rendészettudomány? Finszter Géza Rendészettan könyve nyomán

GYOR



JOG- ÉS POLITIKATUDOMÁNYI FOLYÓIRAT

beavatkozásokat kíván
kú teljesítése akár el is

atóként akar működni
mind pedig az egész-
íve ennek a célkitűzés-



Pénzügyi politika és szabályozás dimenziói az Európai Unióban^[1]

A 2008-ban kitört gazdasági és pénzügyi válság következményeiről a mai napig, mintegy tíz év elteltével is jelen időben beszélhetünk. „A válság emléke kísért.” – olvasható az Európai Unió Bírósága főtanácsnokának legfrissebb „devizahiteles” indítványát^[2] kommentáló, minap megjelent sajtócikkében^[3] is. Az uniós tagállamok többféle módon igyekeztek kivédeni, illetve csökkenteni a negatív hatásokat. A fiskális megszorító csomagok fogantatásán túl egyes tagállamok gazdaságélénkítő eszközökkel próbálkoztak. Mások, részben az előbbivel is összefüggésben, illetve annak érdekében, hogy a bankrendszerben fellépő komoly zavarokat megakadályozzák, támogatásokkal igyekeztek menteni a pénzügyi intézeteket, de nem voltak felkészülve e jelentős és nem megszokott költségvetési kiadásokra. Az Európai Unió pedig szintén újfajta eszközökkel igyekezett megoldást keresni a válság által generált problémákra. Mindezen folyamatok, illetve az európai integráció már a válságot megelőzően is jelentkező irányváltásai^[4] átrendezték az Unió és a tagállamok közötti viszonyrendszert az egyes szakpolitikák alakítása, a döntéshozatali hatáskörök megosztása és a támogatási mechanizmusok terén egyaránt.

Az alábbi tanulmány e jelenségek pénzügyi integrációs vonatkozásait vizsgálja Csűrös Gabriella *Unió pénzügyek. Az európai integráció fejlődésének pénzügyi jogi vizsgálata* című könyve^[5] alapján. A 2015-ben megjelent kötet célja az Európai Unió pénzügyi szabályozása változásainak vizsgálata az integrációs formákra és a válság következtében

* Tudományos főmunkatárs, MTA-DE Közzolgáltatási Kutatócsoport; egyetemi docens, Debreceni Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar

** Tudományos segédmunkatárs, MTA-DE Közzolgáltatási Kutatócsoport; PhD hallgató, Debreceni Egyetem, Marton Géza Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola

[1] A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosítószámú, „A jó kormányzást megalapozó közszolgáltatás-fejlesztés” elnevezésű kiemelt projekt keretében, a Nemzeti Közzolgáltatási Egyetem és a Debreceni Egyetemen működő DE ÁJK Állami Erőforrások Államtudományi Kutatóműhely együttműködésével készült. A projektirány elhelyezésére lásd: Horváth M. Tamás és Bartha Ildikó (2016): Az ágazati közszolgáltatások rendszertanáról. In: uők. (szerk.) *Közzolgáltatások megszervezése és politikái. Merre tartanak?* Budapest, Dialóg Campus, 25–37.

[2] Tanchev főtanácsnok indítványa a C-51/17. sz. OTP Bank és OTP Faktoring ügyben (ECLI:EU:C:2018:303)

[3] Bonta, 2018.

[4] Bővebben erről: Horváth, 2013.

[5] Csűrös, 2015.

a gazdasági és a monetáris unió megerősítését célzó uniós intézkedésekre tekintettel. A könyv többéves kutatómunka^[6] és mintegy tíz éves pénzügyi jogi oktatói tapasztalat eredménye.

A könyv öt nagyobb egységből áll: az első fejezet fogalmi meghatározásokkal és elhatárolásokkal foglalkozik. A második fejezet bemutatja a gazdasági integrációk formáit és annak sajátosságait az Európai Unió vonatkozásában. A harmadik fejezet középpontjában a közösségi, illetve uniós szintű gazdaságpolitikai koordináció szabályozásának története áll. Erre alapozva elemzi a szerző a 2008-as válságot követően kialakított új, többpilléres felügyeleti rendszert, valamint az euróövezet költségvetési felügyelettel kapcsolatos intézkedéseket és nemzetközi megállapodásokat a negyedik fejezetben. A könyv utolsó, ötödik fejezete az Európai Unióhoz kapcsolódó hitelmechanizmusokra helyezi a hangsúlyt.

I. AZ EURÓPAI UNIÓ MINT SAJÁTOS PÉNZÜGYI INTEGRÁCIÓ

A feldolgozott téma vizsgálata interdiszciplináris megközelítést igényel, mivel az egyes jogintézmények célját, funkcióját, ellentmondásait csak a mögöttük rejlő közpolitikai, gazdaságpolitikai tényezőket vizsgálva érthetjük meg. A szerző alaptézise, hogy az Európai Unió vonatkozásában megvalósuló gazdasági integrációs formák egyfajta specifikumát képezik az uniós pénzügyeknek, vagy más néven integrációs pénzügyi jognak. A könyv éppen ezért sajátos módszertani megközelítést alkalmaz: az integrációs formákon keresztül elemzi az Európai Unió pénzügyi jogrendjét.

Elméleti alapvetésként a könyv elején a szerző külön alfejezetet szentel a nemzetközi pénzügyi jog és fiskális föderalizmus teoretikus közegének és a regionális gazdasági integrációk rendszertanának. A szerző megközelítése azon a feltevésen alapul, hogy a fiskális föderalizmus elméleti kerete átlépheti az állami határokat, és vizsgálhatja az államok közötti pénzügyi kapcsolatokat, valamint a nemzetközi szervezetek által létrehozott sajátos kormányzati szintek szerepét, integrálódását és hatását egyes jogintézményekre. A vizsgálódás tárgya az uniós közpolitikák által megjelenő államháztartási funkciók és ezek hatásai a kormányzati szintek közötti pénzügyi kapcsolatokra. Ennek alapján a nemzetközi szervezetek rendszerén belül az Európai Uniót olyan gazdasági integrációként helyezi el, amely sajátosságokkal rendelkezik a nemzetközi pénzügyi együttműködés területén (is).

A könyv második részében kerül sor a regionális gazdasági integrációk rendszertanának kifejtésére, az egyes integrációs formák bemutatására, pénzügyi jogi szempontból releváns sajátosságok elemzésére. E rész első alfejezetében

[6] A kötet megjelenését megelőzően, a kutatás korábbi szakasza eredményeinek összefoglalását lásd a szerző *Az Európai Unió, mint regionális gazdasági integráció egyes pénzügyi jogi aspektusai* című PhD értekezésében (Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, 2012).

a „hagyományos kereskedelmi a közös gazdasági tipológiájára jellemző, így abból a Európai Unió ennek ká a kelet-köz Ezen meg tása és a sok biztos a belső pi mintegy o valamint az integr

A sze a formát egymással a könyvből podásokkal megk akadályol a szellem tartalmaz sőt a CET megnyitja szintű kö ítérendők ció előm

Sor ke kának be pénzügyi a szerző tel szabál mazó álla – szintér még hoz „alternatív

[7] Ezen új Az Európai végleges.

ezkedésekre tekintettel, gyi jogi oktatói tapasztal

mi meghatározásokkal tja a gazdasági integrációs szabályozásban. A harmadik gazdaságpolitikai koordináció a szerző a 2008-as rendszert, valamint az intézkedéseket és nemzetközi jogi fejezete az Európai integrációs hangsúlyt.

ÁCIÓ

zelítést igényel, mivel átszabásait csak a mögöttük álló érthetjük meg. A megvalósuló gazdasági uniós pénzügyeknek, éppen ezért sajátos módon keresztül elemzi

ön alfejezetet szentel a politikai közegének és a szerző megközelítése az átlátható államirányítási átlátható az állami bevételek, valamint a kapcsolatok, valamint a szabályozási szintek szerepét, a globalizáció tárgya az uniós szabályozás hatása a kormányzat és a nemzetközi szervek integrációként helyezi a pénzügyi együttműködés

asági integrációk rendszerének bemutatására, pénzügyi és az első alfejezetében

a „hagyományos” integrációs formákat vizsgálja. E rendszertan szerint a szabadkereskedelmi zóna a gazdasági integrációk hagyományos kereteit adja úgy, hogy a közös gazdaságpolitikai elemek még nincsenek jelen. A gazdasági integrációk tipológiájában az első lépcsőfoknak tekinthető. Pénzügyi szempontból releváns jellemzője, hogy egy meghatározott övezeten belül nincs importra kivetett vám, így abból államháztartási bevétel sem keletkezik a tagállamok számára. Az Európai Unió ma is számos szabadkereskedelmi megállapodást köt. A szerző kiemeli ennek kapcsán a társulási megállapodásokat is, amelyek megkötésére először a kelet-közép-európai átmeneti gazdaságokkal került sor (pl.: Magyarország 1991). Ezen megállapodások célja a szabad kereskedelem korlátainak fokozatos lebontása és a szorosabb politikai együttműködés megvalósítása volt. E megállapodások biztosították a szabadkereskedelem korlátozott megvalósulását, előkészítve a belső piacot, valamint a gazdasági és monetáris unió intézményeit. Részletesen, mintegy esettanulmányként foglalkozik a szerző az Európai Unió (és tagállamai), valamint az EFTA országai közötti szabadkereskedelmi megállapodásokkal, mint az integrációs pénzügyi jog rendszerének egyedi elemével.

A szerző is megkülönbözteti a fenti szabadkereskedelmi övezeteket attól a formától, amikor geopolitikailag nem összetartozó területek országai kötnek egymással szabadkereskedelmi megállapodást. Ezek között érdemes lett volna a könyvben is kitérni az ún. új generációs („átfogó”) szabadkereskedelmi megállapodásokra (ilyen többek között a Kanadával, USA-val illetve egyes ázsiai országokkal megkötött megállapodás), amelyek tartalmukat illetően nem csupán a tarifális akadályokra terjednek ki; a szolgáltatások és befektetések liberalizációjára, továbbá a szellemi tulajdonjogokra és a versenyre vonatkozóan e megállapodások szintén tartalmaznak rendelkezéseket. Pénzügyi, adózási területet ugyancsak érintenek,^[7] sőt a CETA az első olyan szabadkereskedelmi megállapodás, amely kölcsönösen megnyitja a szerződő felek vállalkozásai számára a tartományi és az önkormányzati szintű közbeszerzési pályázatokat. Ezen újfajta megállapodások nyilván eltérően ítélandók meg a tagállamok pénzügyi piacaira gyakorolt hatás és a fiskális integráció előmozdítása szempontjából, mint a korábbi, hagyományos formák.

Sor kerül a vámunió mint a gazdasági integráció második tipikus lépcsőfokának bemutatására is. Az Európai Unió tagállamai között kiépített vámunió pénzügyi jogi szempontból kerül a vizsgálódás középpontjába, amelynek során a szerző elemzi a lehetséges költségvetési hatásokat, valamint a közös vámbevételek szabályozását. A vámunió „belső oldalára” tekintettel a belső vámokból származó államháztartási bevételek – hasonlóan a szabadkereskedelmi övezetekhez – szintén elmaradnak. A könyvben ezzel kapcsolatban kifejtettekhez érdemes még hozzátenni, hogy e bevételek kiesését a tagállamok adott esetben különböző „alternatív forrásokkal” igyekeztek/igyekeznek pótolni, azonban gyakran ezen

ányeinek összefoglalását lásd: *Gazdasági jogi aspektusai* című PhD értekezés (2012).

[7] Ezen újfajta megállapodások létrehozására vonatkozó igény és koncepció megfogalmazását lásd: Az Európai Bizottság közleménye – „Globális Európa: Nemzetközi versenyképesség”, COM (567 (2006 végleges).

alternatív opciók is fennakadnak a belső piaci jog szűrőjén. Mindez a belső piac integrációs logikájából következik: a belső piaci tilalmak tipikusan nem zárt fogalmi rendszerekhez kötődnek, sokkal inkább „hatásalapúak”. Ez kifejezetten következik a releváns szerződési rendelkezések szövegéből,^[8] de az áruk szabad mozgására vonatkozó tilalmak összetettsége, a rendszer egésze is azt mutatja, hogy a cél elsősorban a tagállamok közötti árumozgás mindenfajta akadályának felszámolása. A „vámbevétel-pótló” alternatív megoldások pedig gyakran azonos vagy hasonló hatást eredményeztek a tagállamok közötti árumozgásra, mint maguk a belső vámok.

Vegyük a magyarországi regisztrációs adó példáját. A regisztrációs adóról szóló 2003. évi XV. törvény bevezetésének indoka egyértelműen az ország uniós csatlakozásával vállalt kötelezettségeire tekintettel megszüntetendő, uniós jogi terminológiával ún. „vámval azonos hatású díj” kategóriába tartozó adó eltörlése miatt kieső bevétel pótlása volt. A törvény indoklása szerint annak „lényege, hogy Magyarországnak az Európai Unióhoz történő csatlakozása révén megszűnő, de addig ellenőrzött határforgalomhoz kötődő fogyasztási adóját – az adóztatandó termékkört, a mentességeket lényegében változatlanul megőrző – regisztrációs adó váltsa fel. A regisztrációs adó konstrukciójában így hasonlít a fogyasztási adóhoz, és abból táplálkozik, hogy a személygépkocsik esetében – az áruk szabad mozgása mellett – megmaradt a forgalomba helyezéshez kötött regisztrációs igény.”

Az Európai Bíróság (EUB) viszont – szemben a törvényi indokolással – úgy találta, hogy az új adó akadályát képez az áruk szabad mozgásának, csak éppen nem a vám, illetve vámmal azonos hatású díjak, hanem a diszkriminatív adóztatás tilalma szemszögéből problematikus. Az EUB C-290/05. és C-333/05. sz. Nádasdi és Németh egyesített ügyekben hozott ítélete^[9] szerint a diszkriminatív adóztatást tiltó EUMSZ 110. cikkével ellentétes az olyan adó, mint amelyet a regisztrációs adóról szóló törvény vezetett be, amennyiben azt a használt személygépkocsiknak a tagállamban történő első forgalomba helyezése után vetik ki, és annak összegét a személygépkocsik értékcsökkenésének figyelembevétele nélkül, azok műszaki tulajdonságai (motor típusa és hengerűrtartalma) és környezetvédelmi besorolása alapján kell kiszámítani, aminek folytán az adó más tagállamból behozott használt személygépkocsikra történő alkalmazása esetén az adó összege meghaladja a belföldön már nyilvántartásba vett hasonló használt személygépkocsik maradványértékében foglalt adó összegét. Éppen ezért a regisztrációs adóról szóló törvényt az EUB ítéletének fényében módosítani kellett, e „helyreigazítás” pedig végső soron újfent a határon átnyúló (használt) személygépkocsi-forgalom adóztatásából eredő bevételek csökkenését eredményezte.

A szakirodalom ugyanakkor negligálja a vámbevételek meg-, illetve újraelosztásának jelentőségét, amelynek oka a szerző szerint az, hogy a vámpo-

[8] Lásd különösen az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés 30., 34., 35. és 110. cikkei.

[9] C05/290- és C05/333- sz. Nádasdi és Németh egyesített ügyekben hozott ítélete (ECLI:EU:C:2006:652).

litikából nem
lagos uniós h
költségvetés
következmén
a közös (unio
függetlenül a
a beszédési k
vételt visszat
erősödhet (ún

A szerző
uniós szakpo
a közösségi s
állítható az eg
folyamatával.
szer ismertete
kódási formái
és egyes harm

Sor kerül
ció és a pénz
vonatkozásál
koordináció
tikai elemekk
politikával re
tekinthető a t

Az együtt
a tagállami
uniós szintű
megtestesítő
jában megva
uniós sinter

Az integrá
a közpénzüg
költségvetési
számos esett
kialakítására
funkcionális
szer magas a

A pénzüg
a kormányza
óinak sajátos
(klasszikus é
Unió vonatko
nem meghat

nde az a belső piac
dikusan nem zárt
k". Ez kifejezetten
de az áruk szabad
s azt mutatja, hogy
adályának felszá-
kran azonos vagy
ásra, mint maguk

ációs adóról szóló
zág uniós csatlako-
s jogi terminológi-
örlése miatt kieső
e, hogy Magyaror-
rő, de addig ellen-
andó termékkört,
iós adó váltása fel-
adóhoz, és abból
mozgása mellett
y."

dokolással – úgy
ának, csak éppen
minatív adóztatás
3/05. sz. Nádasdi
riminatív adózta-
helyet a regisztrá-
ilt személygépkö-
vetik ki, és annak
étele nélkül, azok
környezetvédelmi
agállamból beho-
i az adó összege
ilt személygépkö-
gisztrációs adóról
e „helyreigazítás”
épkocsi-forgalom

eg, illetve újra-
hogy a vámpo-

és 110. cikkei.
ECLI:EU:C:2006:652).

litikából nem feltétlenül következik a közös vámbevétel. A vámpolitika kizáró-
lagos uniós hatáskör, habár az elmúlt évek adataiból látszik, hogy a közösségi
költségvetés bevételei között e források csökkenő arányt képviselnek. A vámunió
következménye a tagállami vámbevételek redisztribúciója is, tekintve, hogy
a közös (uniós) vámtarifa szerinti vámokat mindig a külső határokon szedik be,
függetlenül az importált termék rendeltetési helyétől – a beszedő tagállamok
a beszedési költségnél sokszor nagyobb, átalányban megállapított 25%-os vámbe-
vételt visszatárhathatják, emellett vámbefizetéseik révén nettó befizető pozíciójuk is
erősödhet (ún. rotterdami hatás).

A szerző a közös, illetve egységes belső piaccal is foglalkozik, kitérve az
uniós szakpolitikák fejlődésével való kapcsolat elemzésére is. Állítása szerint
a közösségi szintű regionális politika megjelenése, illetve térnyerése párhuzamba
állítható az egységes belső piac és a gazdasági és monetáris unió megvalósításának
folyamatával. Külön alfejezetet szentel az EU és az EFTA közötti támogatási rend-
szer ismertetésének. Ezt követi a regionális gazdasági integráció további együttmű-
ködési formáira vonatkozó nézetek, elméletek rendszerezése, majd az Európai Unió
és egyes harmadik országok monetáris kapcsolatai sajátosságainak elemzése.

Sor kerül ezt követően az uniós szintű tagállami gazdaságpolitikai koordiná-
ció és a pénzügyi politika egyes szegmenseinek vizsgálatára is az Európai Unió
vonatkozásában. A szerző feltevése szerint az uniós szintű gazdaságpolitikai
koordináció nem azonos az uniós kormányzati szinten megjelenő gazdaságpoli-
tikai elemekkel, illetve az integráció sajátos, részleges, „mozaikszerű” gazdaság-
politikával rendelkezik, ami viszont nem hiányosnak, hanem inkább egyedinek
tekinthető a tagállami gazdaságpolitikákhoz képest.

Az együttműködés szintjét a szerző úgy értékeli, hogy az EU-ban elsősorban
a tagállami gazdaságpolitikák koordinációja valósul meg. A gazdaságpolitika
uniós szintű manifesztumaként leginkább a sajátos uniós kormányzati szerepeket
megtestesítő támogatáspolitikát és a közös valutát bevezető tagállamok reláció-
jában megvalósuló szupranacionális jellegű monetáris politikát tekinthetjük, de
uniós szinten érdemi gazdasági kormányzásról egyelőre nem beszélhetünk.

Az integráció költségvetési politikája tekintetében a szerző megállapítja, hogy
a közpénzügyi szabályok rendszerében a jelentős korlátok közé szorított uniós
költségvetési politika cél-, eszköz-, és szabályrendszerének sajátossága miatt
számos esetben újdonságot jelent. Ilyen többek között a stratégiai költségvetés
kialakítására való törekvés, az egyes uniós közpolitikákhoz külön alapot rendelő,
funkcionális költségvetési tervezés, valamint a szigorú pénzügyi ellenőrzési rend-
szer magas adminisztrációs költsége.

A pénzügyi föderalizmus (al)fejezet előfeltevése szerint az Európai Unióban
a kormányzati szintek közötti pénzügyi kapcsolatok az államháztartás funkci-
óinak sajátos megjelenését eredményezik. Kérdésként, hogy egyáltalán milyen
(klasszikus értelemben vett) államháztartási funkciók jelennek meg az Európai
Unió vonatkozásában. Az allokációs funkció az Európai Unió költségvetésében
nem meghatározó; ennek keretében biztosított uniós közjavak köre a közös

agrárpolitika keretében jelenik meg leginkább (szabályozó funkció is). A redistributív funkció realizálódása az EU regionális és külpolitikájában (fejlesztés és együttműködés) látható a legmarkánsabban. Stabilizációs funkciót az Unió költségvetése alapvetően nem képes ellátni, amelynek oka az uniós költségvetés korlátozott terjedelme és alapvetően fejlesztési prioritásai. A stabilizáció fontossága a válságot követően nőtt meg, ami egyben a koordinációs és szabályozási eszközök elégtelenségét is mutatta, hiszen ezeken keresztül tud e funkció érvényesülni. Napjainkban tehát az uniós kormányzati szint számára a stabilitás helyreállítása rendkívül meghatározó kihívás.

Fontos megjegyeznünk ugyanakkor, hogy e sajátos és a tagállamokhoz képest korlátozottan tekinthető államháztartási funkciók szerepe más megvilágításban, e funkciók erőforrás-oldalára fókuszálva is értelmezhető. Az Európai Unió költségvetéséből közvetlenül vagy (ami inkább tipikus) közvetett módon juttatott pénzügyi támogatások olyan területeken is meghatározó módon járulhatnak hozzá a tagállami közfeladatok ellátásához, ahol az uniós feladat- és hatáskörök, illetve az uniós fiskális rendszer klasszikus értelemben vett államháztartási funkciói korlátozottak (gondoljunk például az egészségügy vagy a sport terén megvalósuló infrastruktúra-fejlesztésekre). Éppen ezért, az európai uniós forrásokról való döntés birtoklásának jelentősége fölértékelődik; e források felhasználása pedig napjainkban jobban a tagállami kormányok adminisztrációjának hatása alá kerül. A tagállami adminisztráció meghatározó szerepére a kötet is utal, de érdemes lett volna e problémakört bővebben (akár egy önálló alfejezet szintjén) kifejteni, az ebből adódó feszültségeket akár konkrét példákon keresztül is bemutatni.

A könyv a közösségi, illetve uniós szintű gazdaságpolitikai koordináció szabályozásának történetét is tárgyalja, azon feltevés alapján, hogy a gazdaságpolitikai koordináció szabályozástörténeke vizsgálatával megalapozottan értékelhetők a válság következtében meghozott reformok, hiszen a korábbi szabályozás elégtelenségeit és ellentmondásait épp a válság hozta felszínre. Négy szakaszt különböztet meg: az első időszakra tehető a gazdaságpolitikai koordináció intézményeinek, eljárásainak (Európai Monetáris Rendszer, Európai Monetáris Együttműködési Alap) megjelenése, a gazdasági és Monetáris Unió célkitűzésének megfogalmazása. A második korszakot a Maastrichti Szerződés, a Stabilitási és Növekedési Paktum, valamint a formálódó struktúrapolitikai szabályozás jelenti, amely a kilencvenes évektől a gazdasági világválság 2008-as kezdetéig tart. A harmadik szakaszban erősödik fel a stratégiaalkotás jelentősége, és kialakul a koordinációs mechanizmusok eltérő gyakorlata. A negyedik, még ma is formálódó szakasz pedig a válságkezelés időszaka.

E „történeti fejezet” elhelyezése helyénvaló a kötetben, mivel a válság hatására bevezetett intézmények, eljárások, támogatások által realizálódó eredményeket valóban csak a múltban bevezetett jogintézmények, eljárások elemzésével tudjuk megítélni. Példaként említhetjük a harmadik görög gazdasági kiigazítási programot, amely 2018. augusztus 20-ig tart, utána az eurócsoporthoz reményei szerint Athén visszatérhet a piaci finanszírozáshoz. A görög helyzet megértéséhez azon-

ban elengedhetetlenül szükséges elemzési elemeit, indokait.

II. A VÁLSÁG ÁLTAL

„A válság által szabály és eszköz gazdaságpolitikai gazdasági és pénzügyi

A válságot követően megerősítésére a költségvetés stabilizációs a stabilizációs funkció ezért az Unió a koordináció és A válságot követően let központi elem 2010-ben elfogadott szabályokat, majd integráció tovább a divergáló tagállamok lapodások született differenciál, a gazdaság alapvetően csak a

A többpilléres válság által megerősített politikai koordináció szerződése (jelenleg és Növekedési Paktum első pillére. Új, A harmadik pillér az uniós makroprudenciális vonatkozásában

A többpilléres európai szemesztális körét bővítő eljárás kapcsán a sok nem kötelező megállapítja, hogy szabályozási funkció azonban csak az

ozó funkció is),
s külpolitikájában
stabilizációs funkciót
oka az uniós költ-
ásai. A stabilizáció
ációs és szabályo-
ztól tud e funkció
zámára a stabilitás

gállamihoz képest
s megvilágításban,
Európai Unió költ-
don juttatott pénz-
áruhatnak hozzá
hatáskörök, illetve
áztartási funkciói
rt terén megvaló-
s forrásokról való
lhasználása pedig
k hatása alá kerül.
al, de érdemes lett
tjén) kifejezni, az
bemutatni.

koordináció szabá-
a gazdaságpoliti-
vzotta értékelhe-
rábbi szabályozás
re. Négy szakaszt
koordináció intéz-
Monetáris Együtt-
ió célkitűzésének
és, a Stabilitási és
szabályozás jelenti,
is kezdetéig tart.
ésége, és kialakul
még ma is formá-

l a válság hatására
dó eredményeket
emzésével tudjuk
i kiigazítási prog-
reményei szerint
egértéséhez azon-

ban elengedhetetlen a válság hatásának vizsgálata a görög gazdaságra, valamint szükséges elemezni az euróövezet által ezen országnak nyújtott támogatás feltételeit, indokait.

II. A VÁLSÁG ÁLTAL GENERÁLT VÁLTOZÁSOK

„A válság által generált változások a gazdaságpolitikai együttműködés uniós szabály és eszközrendszerében” című negyedik fejezetben a szerző az uniós gazdaságpolitikai együttműködés szabály- és eszközrendszerének a 2008-as gazdasági és pénzügyi válság utáni változásait mutatja be, időrendi sorrendben.

A válságot követően több kísérlet történik a gazdaságpolitikai koordináció megerősítésére az Unió részéről. A szerző abból indul ki, hogy az uniós költségvetés stabilizációs funkciójának hiánya a válság hatására jobban láthatóvá vált és a stabilizációs funkció igénye az eddigieknél erőteljesebben jelentkezett. Éppen ezért az Unió a stabilizációs célú hitelmechanizmusok reformjával, valamint a koordináció és a szabályozás kormányzási módszereinek erősítésével reagált. A válságot követően megreformált uniós gazdaságpolitikai koordinációs felügyelet központi elemévé a többpilléres felügyeleti rendszer vált, amely keretében 2010-ben elfogadták a pénzügyi piacok európai felügyeleti rendszerére vonatkozó szabályokat, majd 2011-ben döntöttek az ún. hatos csomagról. Ezt követően az integráció további mélyítésére vonatkozó szabályozási reform kissé megtorpant a divergáló tagállami érdekek miatt, így konszenzus hiányában nemzetközi megállapodások születtek. Az újabb, 2013-tól kezdődő szabályozási hullám már jobban differenciál, a gazdasági és monetáris unió további erősítését célzó rendelkezések alapvetően csak az euróövezeti országokat kötelezik.

A többpilléres felügyeleti rendszer alapvetően a már meglévő, de a válság által megerősített együttműködési formára épít: ez a gazdaság- és költségvetés-politikai koordináció és felügyelet, amelynek alapvető szabályait az Unió alapító szerződése (jelenleg EUMSZ) és a válságot követően is módosított Stabilitási és Növekedési Paktum határozza meg. Ez a többpilléres felügyeleti rendszer első pillére. Új, második pillérként a makrogazdasági felügyelet jelenik meg. A harmadik pillér pedig a pénzügyi piacok európai felügyeleti rendszere, amely az uniós makroprudenciális felügyelet tekintetében új, a mikroprudenciális felügyelet vonatkozásában viszont nem előzmények nélküli struktúra.

A többpilléres felügyeleti rendszer végrehajtása egy új felügyeleti ciklus, az európai szemeszter keretében valósul meg, elsősorban a prevenció célú intézkedések körét bővítve. Az első pillérbe tartozó többoldalú felügyelet és túlzott hiány eljárás kapcsán a szerző a legfőbb hiányosságnak a vonatkozó uniós jogi aktusok nem kötelező jellegét tekinti. Az első két pillér mindegyikére vonatkozóan megállapítja, hogy a válság hatására erősödött a kontrollmechanizmus és az Unió szabályozási funkciója, így akár pénzbeli szankció kiszabására is sor kerülhet, azonban csak az euróövezeti tagállamok tekintetében, akik a gazdaságpolitikai

cél kiigazítása esetén visszakapják azt. Előrelépésként értékelendő ugyanakkor a szerző szerint, hogy a 2014–2020 közötti költségvetési időszak egyes támogatásainak az újraszabályozásával^[10] az uniós költségvetés mindösszesen kb. 44%-át kitevő ESB alapok (Európai strukturális és beruházási alapok)^[11] támogatásainak az új feltételrendszere a többpilléres felügyeleti rendszer első két pillérét, valamint az EU-hoz kapcsolódó hitelmechanizmusokat is erősíti. A két pillér keretében megfogalmazott, kötelező erővel nem bíró tanácsi ajánlások be nem tartása, valamint a hitel folyósításának feltételül szabott gazdaságpolitikai feltételek nem teljesítése esetén ugyanis immár mind az öt ESB alap (azaz nem csak a Kohéziós Alap,^[12] mint a korábbi szabályozás szerint) támogatásai felfüggeszthetők.

A túlzotthiányeljárás alkalmazására már korábban is lehetőség volt, ténylegesen viszont csak a válságot követően alkalmazták ezen eljárást, mégpedig első alkalommal Magyarországgal szemben. A szerző arra a következtetésre jut, hogy bár a fiskális politika alapvetően tagállami hatáskörbe tartozik, a túlzott hiány eljárás befolyásolni tudja a tagállamok gazdaság- és költségvetési politikáját. Azt a szerző is hangsúlyozza ugyanakkor, hogy e ráhatás nem közvetlen, hiszen a költségvetési kiigazításhoz vezető eszközök megválasztása és alkalmazása a tagállamokon múlik. Hozzátehetjük, hogy éppen ezért lehet kérdéses e kiigazító eszközök tényleges hatása, illetve legitimációja. Így például Magyarországon, a stabilitási törvény (2011. évi CXCV. tv.) rendelkezése (34. §) értelmében az Európai Unió kötelező jogi aktusának való megfelelés miatt az adófizetők terhére megállapított fizetési kötelezettség esetében számos, egyéb esetekben betartandó alkotmányos garanciális szabálynak (32. és 33. §-ok) nem kell érvényesülnie.^[13]

A harmadik pillér – a pénzügyi piacok európai felügyeletének szabályai – tekintetében a legfigyelemreméltóbb változás, hogy a mikroprudenciális felügyeletért felelős európai szakhatóságok bizonyos esetekben jogosultak egy tagállam felügyeleti hatóságára vagy közvetlenül egy pénzügyi intézményre vonatkozóan kötelező erejű, egyedi határozatot hozni.

[10] Az Európai Parlament és a Tanács 1303/2013/EU rendelete (2013. december 17.) az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra, a Kohéziós Alapra, az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó közös rendelkezések megállapításáról, az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1083/2006/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről. *HLL 347, 20.12.2013, p. 320–469.* A rendelet (24) preambulum bekezdése értelmében „a kohéziós politika és az uniós gazdaságirányítás kapcsolatának szorosabbra fűzése szükséges annak biztosítása érdekében, hogy az ESB-alapokból eszközölt kiadások hatékonyságát megfelelő gazdaságpolitika támassza alá, és hogy az ESB-alapok – amennyiben szükséges – átirányíthatók legyenek a tagállamokat érintő gazdasági problémák kezelésére.”

[11] A „strukturális alapok” két alapot jelent: az Európai Regionális Fejlesztési Alapot (ERFA) és az Európai Szociális Alapot (ESZA); a többi három (beruházási) alap pedig a Kohéziós Alap, az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap és az Európai Tengerügyi és Halászati Alap.

[12] A Kohéziós Alap az uniós költségvetés nagyjából 6%-át teszi ki.

[13] Lásd erről még: Horváth, 2018.

A többpilléres nemzetközi szintén részlet kötött Euro Plus amelyben a ta körben lévő g mot^[15] 2012-be azonban csak a nemzetközi sz gazdasági pillér terjed ki mindo

A harmadik támogatásainak Szintén a váls e feltételek telj sát a tagállamok kére.^[16] A szer költségvetési tám mechanizmus az Uniót kötő ajánlásokat fog terén nem érv

A negyedik foglalkozik. A között a bank kedés, a reál szükségleteinből épül fel: a harmonizált k az euróövezet illetékes nemz tekkel kapcsoló dését negatív

[14] „Euro Plus a konvergencia é március 24–25-i következtetései, I

[15] A gazdasági március 2-án me akkori tagállamok

[16] Lásd a fenti

ndő ugyanakkor egyes támogatá-
esen kb. 44%-át
támogatásainak
t pillérét, vala-
két pillér kereté-
be nem tartása,
ai feltételek nem
csak a Kohéziós
szthetők.

g volt, ténylege-
, mégpedig első
tetésre jut, hogy
a túlzott hiány
tési politikáját.
özvetlen, hiszen
és alkalmazása
érdemes e kiiga-
Magyarországon,
értelmében az
ófizetők terhére
ben betartandó
vényesülnie.^[13]
nek szabályai –
enciális felügye-
ak egy tagállam
re vonatkozóan

17.) az Európai Re-
pai Mezőgazdasági
özös rendelkezések
Alapra és a Kohézi-
elkezelések megállá-
347, 20.12.2013, p.
ka és az uniós gaz-
rdekében, hogy az
nassza alá, és hogy
at érintő gazdasági

lapot (ERFA) és az
ós Alap, az Európai

A többpilléres felügyeleti rendszerhez kapcsolódóan, azt kiegészítve több nemzetközi szerződést kötöttek az integráció egyes tagállamai, amelyeket a kötet szintén részletesen bemutat. Ezek közül kiemelendő az euróövezet államai által kötött Euro Plusz Paktum^[14] (az eurózónán kívüli államok is csatlakozhatnak), amelyben a tagállamok többletkötelezettségeket vállalnak egyes nemzeti hatás-
körben lévő gazdaságpolitikai szakterületen. Ezzel szemben a Fiskális Paktu-
mot^[15] 2012-ben 25 tagállam kötötte, amelynek hazánk is részese. E dokumentum azonban csak az euróövezeti államokra állapít meg kötelezettségeket. Mind a két nemzetközi szerződést uniós tagállamok kötötték a Gazdasági és Monetáris Unió gazdasági pillérének megerősítése végett, különbség, hogy a Fiskális Paktum nem terjed ki minden szerződő félre.

A harmadik alfejezetnek a 2014–2020 közötti többéves pénzügyi keret egyes támogatásainak 2014-ben bevezetett makrogazdasági feltételei képezik tárgyát. Szintén a válság indukálta ugyanis a támogatási rendszer azon újítását, hogy e feltételek teljesítésétől tették függővé a jelentős makrogazdasági hitelek juttatá-
sát a tagállamoknak, továbbá e feltételeket kiterjesztését az ESB-alapok mindegyi-
kére.^[16] A szerző az uniós útkeresés kreatív megoldásának tekinti az uniós költ-
ségvetési támogatások feltételrendszerének hozzáigazítását a gazdaságirányítás
mechanizmusaihoz, mivel a gazdasági és fiskális politikai koordináció keretében
az Uniót kötő szabályozási korlát – azaz, hogy csak kötelező erővel nem bíró
ajánlásokat fogadhat el – az uniós támogatások feltételrendszerének szabályozása
terén nem érvényesül.

A negyedik rész utolsó nagy fejezete a formálódó bankunió mechanizmusai-
val foglalkozik. A válság felszínre hozta a pénzügyi piacok zavarait és így megmutat-
kozott a bankrendszer jelentősége, mivel az elengedhetetlen a gazdasági növe-
kedés, a reálgazdaság megfelelő finanszírozása és a közszektor finanszírozási
szükségleteinek kielégítése kapcsán. A 2012-re kialakított bankunió három pillér-
ből épül fel: egységes felügyeleti mechanizmusból, betétbiztosítási rendszerek
harmonizált keretéből és egy közös bankszanálási mechanizmusból. Az első pillér
az euróövezeti tagállamok számára kötelező, az Európai Központi Bankból és az
illetékes nemzeti hatóságok pénzügyi felügyeleti rendszeréből áll. A banki beté-
tekkel kapcsolatos kockázatok, és ezzel a pénzügyi intézmények prudens műkö-
dését negatívan befolyásoló hatás csökkentése érdekében került sor a nemzeti

[14] „Euro Plusz Paktum, fokozottabb gazdaságpolitikai koordináció a versenyképesség és a konvergencia érdekében” címmel az euróövezet állam- és kormányfői által az Európai Tanács 2011. március 24–25-i ülésén kötött kormányközi megállapodás. Az Európai Tanács (2011. március 25-24.) következtetései, I. Melléklet.

[15] A gazdasági és monetáris uniósbeli stabilitásról, koordinációról és kormányzásról szóló, 2012. március 2-án megkötött szerződés (továbbiakban Fiskális Paktum). A szerződés megkötésében az akkori tagállamok közül Nagy-Britannia és Csehország nem vett részt.

[16] Lásd a fenti 2013/1303/EU rendeletet.

bérgarancia-rendszerek összehangolását célzó 2014/49/EU irányelv^[17] elfogadására, amely a korábbiakhoz képest módosítja a betétbiztosítási védelem alá eső betétek körét, valamint a betétesek tájékoztatásának és kifizetésének a szabályait. A (Szanálási Testületből és egységes Szanálási Alapból álló) egységes szanálási mechanizmus 2014/59/EU irányelvvel^[18] történő felállítására, annak érdekében került sor, hogy esetleges bankcsődök esetén csökkenjen a bankok és államháztartás közötti kapcsolat és így végső soron az adófizetőkre nehezedő teher.

Az utolsó (ötödik) rész az Európai Unióhoz kapcsolódó hitelmechanizmusokat veszi górcső alá. Az uniós hitelek (visszatérítendő támogatások) közül a kötet nem csak az Unió által közvetlenül nyújtott hiteleket vizsgálja, hanem azokat a tagállamok, illetve a tagállamok által létrehozott nemzetközi szerződések által nyújtott visszatérítendő támogatásokat is, ahol a hitelezési mechanizmusban (tárgyaláson részvétel, feltételek teljesítésének ellenőrzése, program utáni felügyelet) az Unió részt vesz. A szerző megállapítja, hogy a válság hatására nemcsak a meglévő mechanizmusok támogatásai iránt nőtt meg az igény, hanem az euróövezeti válság kezelésére újakat is kialakítottak (makro- és mikrogazdasági célú hitelek.)

A kötet V. része felvázolja az Unió hitelezési mechanizmusainak komplex rendszerét. Különbséget kell tennünk először is a támogatások között azok célja alapján is, így vannak makrogazdasági és mikrogazdasági célokat szolgálók. Az előbbin belül megkülönböztethetjük továbbá az Unió tagállamai számára, illetve harmadik országoknak nyújtott hiteleket. A tagállamoknak biztosított hitelek körében a szerző azon támogatásokat vizsgálja, amelyeket az Unió fizetési nehézségek esetén nyújt rendkívüli események kezelése érdekében.

Ezt követően az Unió által harmadik országoknak nyújtott makroszintű pénzügyi támogatásokat elemzi. E támogatásokat 1990-ben vezették be, céljuk pedig, hogy rövid távú fizetésimérleg-problémákkal küzdő harmadik országok vagy területek számára segítséget nyújtsanak. E kölcsönök kivételes, kiegészítő jellegűek, és a kezdeményezettek egy 2013-as Európai Parlament és Tanácsi közös nyilatkozat alapján tagjelölt, potenciálisan tagjelölt vagy szomszédságpolitika miatt érintett országok, területek lehetnek. Végül a mikrogazdasági hiteleken belül az Euroatom-kölcsönök és az Európai Beruházási Bank fejlesztési támogatásainak elemzésére kerül sor.

A könyvet egy összefoglaló fejezet zárja, amely az egyes fejezetek tárgyát képező elemzések konklúzióit hozza összefüggésbe a Gazdasági és Monetá-

[17] Az Európai Parlament és a Tanács 49/2014/EU irányelve (2014. április 16.) a betétbiztosítási rendszerekről. HL L 178-149, 2014.6.12., 173. o.

[18] Az Európai Parlament és a Tanács 2014/59/EU irányelve (2014. május 15.) a hitelintézetek és befektetési vállalkozások helyreállítását és szanálását célzó keretrendszer létrehozásáról és a 82/891/EGK tanácsi irányelv, a 2001/24/EK, 2002/47/EK, 2004/25/EK, 2005/56/EK, 2007/36/EK, 2011/35/EU, 2012/30/EU és 2013/36/EU irányelv, valamint az 1093/2010/EU és a 648/2012/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet módosításáról. HL L 173., 2014.6.12., 190-348. o.

ris Unió
a szerző
az euró
lis és str
maradna
kezés va
felszínre

Az eg
tására vo
ják a váls
Európai l
Monetary
nemzetk
euróövez
szág). 20
gei az eu
kockázat
helyzetet
kező viss
a helyzet
A progra
tagállam
megvásá
lam vagy
Európai :

Magá
az OMT-
(szövets
kérte az
határoza
kellett ál
nyos” m
nek, am
euró me
nére is o
kozott e
hatáskör
előtti al
az OMT

[19] Lásd
press/pr/c

ris Unió megvalósításának víziójával. Az eddigi szabályozás elégtelenségét a szerző leginkább a „félkarú gazdaságirányításban” látja: a monetáris politika az euróövezeti tagállamok vonatkozásában kizárólagos uniós hatáskör, a fiskális és struktúrapolitikák azonban alapvetően továbbra is tagállami hatáskörben maradnak. Mindez számos pénzügyi kockázatot hordoz magában, így a túlköltekezés vagy az aszimmetrikus gazdasági sokkok problémáját. Éppen ezért hozta felszínre a válság a gazdasági unió megerősítésének igényét.

Az egyrészt a monetáris politika, másrészt pedig a gazdaságpolitika alakítására vonatkozó uniós hatáskörök közötti aszimmetria problémáját jól mutatja a válságot követően kibocsátott tagállami államkötvényekkel kapcsolatos, az Európai Központi Bank által kezdeményezett megmentő-program (ún. Outright Monetary Transactions [OMT] program) jogi kérdései is. A 2008-ban kezdődő nemzetközi gazdasági válság 2010-ben államadósság-válsággá alakult át az euróövezethez tartozó több tagállamban (Görögország, Olaszország, Spanyolország). 2012 nyarán a befektetőknek az euró fenntarthatóságára vonatkozó kétségei az euróövezet több tagállamának államkötvényei tekintetében alkalmazott kockázati felár drámai mértékű emelkedését eredményezték, kritikus pénzügyi helyzetet teremtve ezáltal. Az euró „visszafordítható jellege” és az ebből következő visszatérés a nemzeti pénznemhez önmagát beteljesítő jóslatnak tűnt. Ebben a helyzetben jelentette be az Európai Központi Bank elnöke az OMT-programot.^[19] A program lényege, hogy az Európai Központi Bank az euróövezethez tartozó tagállamok államkötvényeit a másodlagos piacon bizonyos feltételek mellett megvásárolja. Az EKB e program alkalmazását ahhoz köti, hogy az érintett tagállam vagy tagállamok részt vesznek az Európai Pénzügyi Stabilitási Eszköz vagy az Európai Stabilitási Mechanizmus támogatási programjában.

Magánszemélyekből álló csoportok alkotmányjogi panaszt is nyújtottak be az OMT-határozatokkal összefüggésben a német Bundesverfassungsgericht-hez (szövetségi alkotmánybíróság), amely előzetes döntéshozatali eljárás keretében kérte az Európai Unió Bíróságától, hogy döntsön az OMT-programra vonatkozó határozat jogszerűségéről. Az Európai Bíróságnak abban az alapvető kérdésben kellett állást foglalnia, hogy az OMT-program tekinthető-e olyan „nem hagyományos” *monetáris politikai* (azaz az Unió kizárólagos hatáskörébe tartozó) eszköznek, amelyre a válság által okozott pénzügyi piaci zavarok helyreállítása és „az euró megmentése” érdekében szükség van, vagy a rendkívüli körülmények ellenére is olyan *gazdaságpolitikai* aktusként értékelendő, amellyel az Unió beavatkozott egy, a tagállamok számára fenntartott területbe, azaz túllépte a ráruházott hatáskörök kereteit. Az ügyben észrevételt tevők (a Bundesverfassungsgericht előtti alapügy panaszosai, egykori német parlamenti képviselők) szerint az OMT-program az érintett tagállamok adósságainak „közössé tételével”

[19] Lásd az EKB 2012. szeptember 6-án közzétett sajtóközleményét: http://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2012/html/pr120906_1.en.html.

összeegyeztethetetlen az uniós alapító Szerződésekkel, mert egyes tagállamokra terheli más tagállamok adósságait. Egy ilyen intézkedés jóval túlmutat azon a „támogatáson”, amelyet a Szerződések szerint az EKB nyújthat az Unió és a tagállamok gazdaságpolitikája számára. A piac ilyen módon történő megzavarása összeegyeztethetetlen az EKB számára biztosított, árstabilitás fenntartására vonatkozó felhatalmazással.

Az EKB ugyanakkor az OMT-program jogszerűségét a 2012 nyarán történt fejleményekre alapozta; ekkoriban terjedt el ugyanis a befektetők között az euró megszűnésével kapcsolatos félelem, ami több tagállam államkötvényei esetében a kamatláb jelentős emelkedését idézte elő. Az EKB szerint ilyen körülmények között a monetáris politika szokásos csatornáin keresztül nem volt lehetséges érvényre juttatni a monetáris politikát, és az államkötvénypiacok ebből következő töredezettsége, amely együtt járt számos tagállamnak (és tágabb értelemben ezen államok pénzügyeinek) a finanszírozási nehézségeivel, megakadályozta az EKB által rendszeresen kibocsátott impulzusok megfelelő közvetítését. E körülmény tehát igazolta egy olyan, nem hagyományos monetáris politikai intézkedések alkalmazását, mint az OMT-program.

Az Európai Unió Bírósága végül úgy foglalt állást, hogy az OMT-program alapvetően monetáris politikai célkitűzéseket (monetáris politika megfelelő transzmissziójának megőrzésére irányuló cél és az árstabilitás fenntartása) követ, az EKB tehát nem lépte túl a monetáris politika keretében ráruházott hatáskörök kereteit, a Szerződések értelmében formálisan „gazdaságpolitika hatálya alá tartozó” közvetett hatásai ellenére sem.^[20] Az ítélet végeredményben nem igazán bírt gyakorlati jelentőséggel, mivel az OMT-programot ténylegesen egyik tagállam esetében sem alkalmazták.^[21] Jól kirajzolódik ugyanakkor az az elvi jelentőségű probléma, hogy válsághelyzetekben, illetve rendkívüli intézkedést igénylő esetekben a monetáris politikai eszközök nehezen működtethetők valódi „gazdaságpolitikai láb” nélkül, illetve a hosszadalmas, akár évekig is elhúzódó bírósági eljárás – amelynek keretében esetről-esetre dől el a monetáris politika tényleges tartalma és terjedelme – nem járul hozzá az intézkedések hatékonyságához. Az EUB előtti ügy főtanácsnoka szintén kifejtette, hogy „a monetáris politika az általános gazdaságpolitika részét képezi. Az uniós jogban a két politika elválasztása a Szerződések szerkezetéből és az Unió hatásköreinek horizontális és vertikális megosztásából eredő követelmény, azonban gazdasági szempontból megállapítható, hogy végeredményben valamennyi monetáris politikai célú intézkedés az általános gazdaságpolitika szélesebb kategóriájába tartozik.”^[22]

[20] Az Európai Unió Bíróságának C-62/14. sz. Gauweiler és társai ügyben hozott ítélete, ECLI:EU:C:2015:400.

[21] Spanyolország és Olaszország esetében például a program pusztán bejelentésének kedvező hatása volt, mivel az euró megszűnésével kapcsolatos „rémhírek” elosztatásával hozzájárult az államkötvények esetében a kamatláb csökkenéséhez.

[22] Cruz Villalón főtanácsnok indítványa a C-62/14. sz. Gauweiler és társai ügyben (ECLI:EU:C:2015:7), 129. pont.

Vajon létrejöhet-e Ahogyan a könyv zár a valódi GMU célját ki musra. Egyrészt figyele hatásköri szabályain v módszerével, illetve a lehetséges eredmények fókuszál, továbbberősít ban gyakran hangozta kézirátának lezárását k tés szintén a meglévő építve képzei el a foly nan létrehozandó intéz adó szerepet kapna.

Figyelemreméltó a változására mint „kre ponton is azt a köve a gazdaságpolitika teré ségvetési támogatások összekapcsolása jelen összefüggő uniós cél e „kreatív megoldás”, a szerzőnek a kézirat l magától értetődő, hogy Az ESB-alapok végreh esetre annyit megtudh programok elfogadásá sült feltételek 97%-ára ESB-alapok támogatás következik abból is, h összberuházások jelen

[23] A Bizottság jelentése a Bizottságnak és a Régiók Bi szóló 2017. évi stratégiai jelo

gyes tagállamokra
al túlmutat azon
íjthat az Unió és
történő megzava-
ítás fenntartására

12 nyarán történt
ők között az euró
ötvényei esetében
yen körülmények
n volt lehetséges
ebből következő
gabb értelemben
megakadályozta
elő közvetítését,
onetáris politikai

MT-program alap-
megfelelő transz-
intartása) követ,
uházott hatáskö-
gpolitika hatálya
edményben nem
énylegesen egyik
akkor az az elvi
ívüli intézkedést
ídtethetők valódi
ekig is elhúzódó
onetáris politika
dések hatékony-
gy „a monetáris
ban a két politika
nek horizontális
ági szempontból
litikai célú intéz-
szik.”^[22]

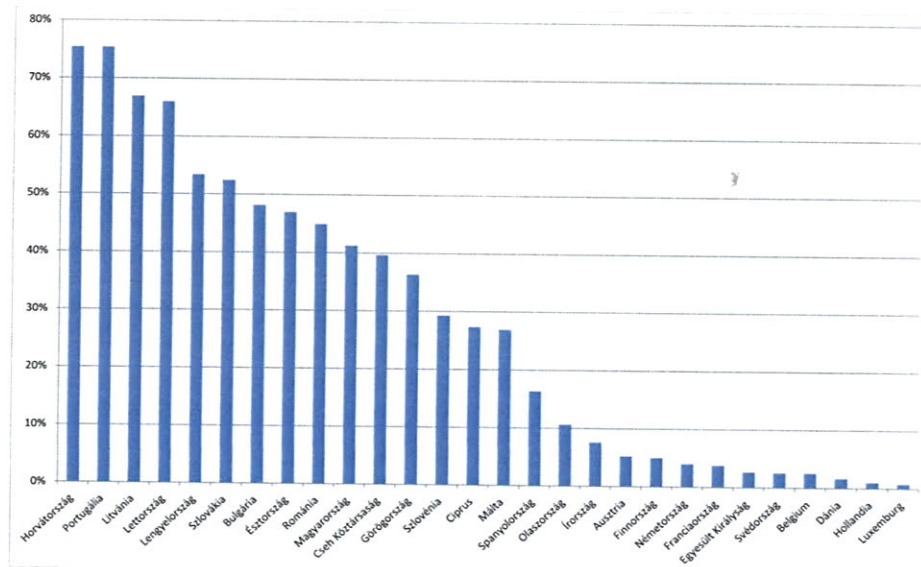
ben hozott ítélete,
ének kedvező hatása
árult az államkötvé-

(ECLI:EU:C:2015:7),

Vajon létrejöhet-e valódi GMU ilyenfajta, „félkarú gazdaságirányítás” alatt? Ahogyan a könyv zárófejezetéből is kiderül, az integráció mélységét illetően a valódi GMU célját kitűző 2012-es bizottsági jelentés sem törekszik maximalizmusra. Egyrészt figyelemreméltó, hogy nem kíván az Unió alapító szerződéseinek hatásköri szabályain változtatni, hanem elsősorban a koordináció kormányzási módszerével, illetve a tagállamok és az Unió közötti megállapodásokkal elérhető lehetséges eredményeket célozza. Másrészt alapvetően az euróövezeti reformokra fókuszál, tovább erősítve ezzel a többsebességes integrációt vizionáló, mostanában gyakran hangoztatott elképzelést. Az újabb, 2015 júniusában – már a könyv kéziratának lezárását követően – megjelent, a GMU megvalósításáról szóló jelentés szintén a meglévő szerződési keretekre és a koordinációs mechanizmusra építve képzelel el a folyamat 2025-ig, négy szakaszban történő befejezését; újonnan létrehozandó intézménye, az Európai Költségvetési Tanács is pusztán tanácsadó szerepet kapna.

Figyelemreméltó ugyanakkor az uniós támogatások feltételrendszerének változására mint „kreatív megoldásra” való utalás: a könyv megállapításai több ponton is azt a következtetést erősítik, hogy jelenleg, mivel az Unió tisztán a gazdaságpolitika terén kötelező erejű jogi aktusokat nem hozhat, az uniós költségvetési támogatásoknak a gazdaságirányítás mechanizmusaival való szorosabb összekapcsolása jelentheti a hatékonyabb eszközt a gazdasági stabilizációval összefüggő uniós célok megvalósítására. Hogy ténylegesen mennyire sikeres e „kreatív megoldás”, már nem találunk adatot a könyvben, ami nem róható fel a szerzőnek a kézirat lezárásának időpontjára tekintettel, illetve az sem feltétlenül magától értetődő, hogy miként határozható meg pontosan a hatékonyságmércéje. Az ESB-alapok végrehajtásáról szóló 2017. évi bizottsági jelentésből^[23] mindenestre annyit megtudhatunk, hogy az ún. előzetes feltételek 75%-át a kapcsolódó programok elfogadásáig a tagállamok már teljesítették, illetve a még nem teljesült feltételek 97%-ára is kidolgozták a vonatkozó cselekvési tervet. Emellett, az ESB-alapok támogatásaihoz kötött feltételrendszer ösztönző ereje egyértelműen következik abból is, hogy a legtöbb uniós tagállamban az ESB-alapok az állami összberuházások jelentős részét teszik ki (lásd az 1. ábrát).

[23] A Bizottság jelentése az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának. Az európai strukturális és beruházási alapok végrehajtásáról szóló 2017. évi stratégiai jelentés. Brüsszel, 2017.12.13. COM(2017) 755 végleges.



1. ábra: Az ESB-alapok aránya az állami beruházásokban 2014 és 2016 között

Forrás: Az Európai Bizottság jelentése az ESB-alapok végrehajtásáról. COM(2017) 755 végleges

III. HOGYAN TOVÁBB?

Mindezek fényében az is elképzelhető, hogy a támogatási feltételrendszer megváltoztatása (szigorítása) a kötelező erejű jogi rendelkezésekben lefektetett – és a gazdasági és monetáris együttműködés területén kívül eső – tagállami kötelezettségek kikényszerítéséhez is működőképesebb mechanizmust szolgáltat. Ez az elgondolás jelenik meg a 2021–2027-es uniós költségvetés többéves pénzügyi keretére vonatkozó bizottsági javaslatban^[24] is. Így például az újonnan javasolt eszközök lehetővé tennék az Unió számára – mégpedig minősített többségi szavazással hozott tanácsi döntéssel –, hogy felfüggeszse, csökkentse vagy korlátozza az uniós finanszírozáshoz (elsősorban a kohéziós alapokhoz) való hozzáférést azon tagállamok számára, amelyek a jogállamiság tiszteletben tartására vonatkozó uniós jogi kötelezettségeiket nem teljesítik; a jogállamiságot érintő hiányosságok jellegével, súlyosságával és hatókörével arányos módon. A javaslat mögött láthatóan az az elgondolás jelenik meg az uniós döntéshozók részéről,

[24] A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, az Európai Tanácsnak, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának. Modern költségvetés a polgárainak védelmet, biztonságot és lehetőségeket nyújtó Unió számára – A 2021–2027-es időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keret. Brüsszel, 2018.5.2. COM(2018) 321 végleges.

hogy az uniós forrás a tagállamok uniós j... szerinti eljárás vagy a

Végül érdemes sz... zeléséről is. Ebben képezi a nemzetköz... az integrációk pénzü... a könyv azt a feltev... jellemzőinek kutatás... nek meghatározásáh... a pénzügyi integrá... hozható szoros össz...

A könyvet nem c... emberek forgathatják... mivel tisztábban sze... az európai (pénzügy... rendszeren megfele... matok tekintetében i...

IRODALOM

- Bonta Miklós (2018)
- Csűrös Gabriella (2018) *pénzügyi jogi aspektusok*. Doktori Iskola.
- Csűrös Gabriella (2018) *jogi vizsgálata*. Budapesti Egyetem.
- Európai Bizottság (2018) *közi versenyképesség*.”
- Európai Bizottság (2018) *nak, az Európai Gazdasági strukturális és befektetési politikák*. Brüsszel, 2017.12.13. COM(2017) 755 végleges.
- Európai Bizottság (2018) *pai Tanácsnak, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának. Modern költségvetés a polgárainak védelmet, biztonságot és lehetőségeket nyújtó Unió számára*. Brüsszel, 2018.5.2. COM(2018) 321 végleges.
- Európai Tanács (2018) *a versenyképesség és a gazdasági növekedés*. Az Európai Tanács (2018) 10. június.

hogy az uniós források megvonása adott esetben hatékonyabb eszköze lehet a tagállamok uniós jogi kötelezettségének kikényszerítésére, mint az ún. 7. cikk szerinti eljárás vagy a kötelezettségszegési eljárás.

Végül érdemes szót ejtenünk a kötet sajátos tudomány-rendszertani megközelítéséről is. Ebben a rendszerben a pénzügyi jogtudomány önálló területét képezi a nemzetközi pénzügyi jog, illetve ez utóbbin belül is egy szeletet képez az integrációk pénzügyi joga (integrációs pénzügyi jog). E rendszer felvázolásával a könyv azt a feltevést akarja igazolni, hogy a gazdasági integrációk formáinak, jellemzőinek kutatása hozzájárul az integrációs pénzügyi jog sajátos területeinek meghatározásához, hiszen a gazdasági integráció mélysége/sikeressége épp a pénzügyi integráció működéséhez szükséges stabilitás megalapozásával hozható szoros összefüggésbe.

A könyvet nem csupán a pénzügyi joggal foglalkozó kutatók, oktatók, szakemberek forgathatják haszonnal, hanem mindazok számára ajánljuk, akik valamivel tisztábban szeretnének látni az uniós pénzügyek kérdésében és megérteni az európai (pénzügyi) integráció természetét – mindehhez a könyvben felvázolt rendszertan megfelelő elméleti alapot szolgáltat, a kézirat lezárását követő folyamatok tekintetében is.

IRODALOM

- Bonta Miklós (2018): A válság emléke él. *Népszava*, 2018. május 15.
- Csűrös Gabriella (2012): *Az Európai Unió, mint regionális gazdasági integráció egyes pénzügyi jogi aspektusai* (PhD értekezés). Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola.
- Csűrös Gabriella (2015): *Uniós pénzügyek. Az európai integráció fejlődésének pénzügyi jogi vizsgálata*. Budapest, HVG-ORAC.
- Európai Bizottság (2006): *Az Európai Bizottság közleménye – „Globális Európa: Nemzetközi versenyképesség”*. COM (2006) 567 végleges.
- Európai Bizottság (2017): *A Bizottság jelentése az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának. Az európai strukturális és beruházási alapok végrehajtásáról szóló 2017. évi stratégiai jelentés*. Brüsszel, 2017.12.13. COM(2017) 755 végleges.
- Európai Bizottság (2018): *A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, az Európai Tanácsnak, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának. Modern költségvetés a polgárainak védelmére, biztonságot és lehetőségeket nyújtó Unió számára A 2021–2027-es időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keret*. Brüsszel, 2018.5.2. COM(2018) 321 végleges.
- Európai Tanács (2011): *„Euro Plusz Paktum, fokozottabb gazdaságpolitikai koordináció a versenyképesség és a konvergencia érdekében” címmel az euróövezet állam- és kormányfői által az Európai Tanács 2011. március 24–25-i ülésén kötött kormányközi megállapodás*. Az Európai Tanács (2011. március 24–25.) következtetései.

- Horváth M. Tamás (2013): Csendes fordulat: A közszolgáltatásokkal kapcsolatos uniós politika változásának eredete és hatásai. *Jogtudományi Közlöny*, 4. szám, 173–182.
- Horváth M. Tamás (2018): Flow és stock a rezsicsökkentésben. Díjszabályozás és portfólió-gazdálkodás összefüggései. In: Halász Zsolt (szerk.): *Halustyik Anna emlékkötet*, Budapest, Pázmány Press [megjelenés alatt]. 183–202.



Kőműves lépcső

Rendészet és Finszter Géza

BEVEZETÉS

Kijelenthető, hogy a rendészet történetét ért. Finszter Géza a 20. század első felétől kezdve a rendészet történetét a feladat, hogy a rendészet interdiszciplináris megközelítését a rendészeti igazgatásról a rendészeti igazgatás kontrollt nem lehet nélkülözhetetlen és nemzetközileg nyitott mérésére ismeretében p. várt, hogy összekapcsolja a tevékenységeket, amelyek a rendészetet alkotják. A feladat az, hogy az utóbbi közel száz év történetét a tudomány és a jog közötti jelentős mértékű

A jogtudomány és a rendészet szerencsésnek mondható, az állam és a társadalom is számos új feladatot szorítjuk, hogy az állam a valóban új n

[1] Finszter Géza (1901–1978) (Budapesti Közlöny, 1978. 1. szám, 1. oldal).

[2] Finszter, 2017.

[3] Felsorolni is nehéz a rendészettudományi irodalomban, kiemelve: Rendészeti jog és rendvédelem. Budapest, 2003.; 6. szám 13–17.; 2012. 521 p.; Az önkormányzatok jogi helyzete 45–49., Közrend- és bűnmegelőzési rendszerek Finszter Géza, Sa